

LOTEAMENTO NA "CHACRINHA". AFORAMENTO RESGATADO. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO, PELO MINISTÉRIO DA GUERRA, DAS VIAS DE ACESSO AOS ALTOS DOS MORROS

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado, ao apreciar o processo relativo ao pedido de registro do contrato pelo qual a Imobiliária Copacabana S.A. efetuou ao Estado doação de áreas no local denominado "Chacrinha", onde pretende fazer um loteamento, devolveu-o para melhor exame da matéria por parte da Administração, tendo em vista a impugnação que lhe fôra apresentada pelo Tenente-Coronel Albino Zílio, Administrador do Edifício da Praia Vermelha, onde êsse militar, historiando a matéria, conclui no sentido de ser inválida a mencionada doação, tanto por não ser a referida imobiliária titular de domínio sobre a área em aprêço, como face à inexistência de pronunciamento do Ministério da Guerra sobre as vias de acesso aos altos do morro, incluídas no projeto de loteamento em tela.

O PROBLEMA DA FALTA DE TÍTULO: O AFORAMENTO CONCEDIDO À IMOBILIÁRIA COPACABANA S.A.

2. Trata-se de matéria de há muito discutida esta dos títulos relativos à "Chacrinha", havendo ocorrido no fôro desta cidade várias ações tendo por objeto o exame de sua legitimidade, sendo de notar-se aquelas já referidas na impugnação do Tenente-Coronel Albino Zílio, as que são mencionadas no relatório da Comissão nomeada pela Portaria n.º 348, de 30-5-1957, do então Prefeito, bem como as relacionadas nos *consideranda* do Dec. n.º 24.515, de 30-6-1934. Tôdas elas, no entanto, perderam sua razão de ser, isto é, não mais se reconheceu a fôrça da coisa julgada dos pronunciamentos nelas proferidos, quando, ao entrar em vigor o citado Decreto n.º 24.515 — promulgado no período ditatorial que vai da Revolução de 1930 à entrada em vigor da Constituição de 1934 — foram estabelecidos dois únicos proprietários, dois únicos *domini* em tôda a área abrangida pelos efeitos daquele diploma, isto é, a União Federal e a então Prefeitura do Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara.

3. Passaram a integrar a faixa de propriedade da União Federal a área indispensável aos serviços de defesa nacional, os quais ficaram, como é curial, sob a administração do Ministério da Guerra, bem como as que, desnecessárias a tais serviços, foram entregues ao controle do Ministério da Fazenda, através o Serviço do Patrimônio da União, restando à antiga Prefeitura do Distrito Federal tão-sòmente o que desta fôsse "por justo título" (Note-se, a propósito, a sem-cerimônia com que a União Federal legislava acêrca de imóveis que ela própria, nos *consideranda* do diploma em aprêço, reconhecia haverem sido doadas pela Coroa Portuguesa ao então Senado da Câmara, isto é, à então Municipalidade local...). Para execução de tais determinações, foi criada uma Comissão Demarca-

dora Mista, a quem cumpria, após ouvir todos os interessados, praticar os atos concretos de fixação das áreas acima referidas, cujo laudo final foi aprovado pelo Decreto-lei n.º 1.763, de 10-11-1939, entregando-se a "Chacrinha" à Prefeitura, hoje Estado da Guanabara.

4. Acontece, porém, que, anteriormente, muito anteriormente, a todos os atos acima descritos, já havia a antiga Prefeitura, *considerando-se titular do domínio pleno sobre a área em aprêço* (exatamente a mesma conclusão a que mais tarde chegava a Comissão Demarcadora Mista), aforado a dita área à Empresa de Construções Civis, antiga denominação da atual Imobiliária Copacabana S.A., mediante ato lavrado em 11-7-1896, a fls. 4 do livro 57, registrado a fls. 1 do livro 66. Em via de consequência, a situação, pelo menos no que tange à "Chacrinha", em nada mudou, eis que relativamente a ela não há como discutir posse boa ou má, usucapião, prescrição ou má-fé, pois as relações entre a antiga Prefeitura e a Empresa de Construções Civis eram *puramente contratuais*, tendo em vista que esta última, ao receber a área em aforamento, *reconheceu implicitamente não possuir sobre a mesma qualquer título*, recebendo-o exclusivamente das mãos da própria Prefeitura, na qualidade de foreira da área.

5. Conclui-se do exposto que, quando a Comissão Demarcadora Mista atribuiu acertadamente a dita área à antecessora do Estado da Guanabara, como estando incluída dentro das sesmarias conferidas pela Coroa Portuguesa, nada lhe restava a fazer no que tange à "Chacrinha". Com efeito, os preceitos postos em vigor pelo Decreto n.º 24.515 em nenhum ponto referiram-se aos contratos de aforamento efetuados anteriormente à sua vigência e nem lógicamente o poderiam fazer, já que sua finalidade — tal como descrita nos *consideranda* iniciais — limitava-se à necessidade da regularização dos títulos da União Federal e do então Distrito Federal sobre áreas indevidamente apossadas por terceiros, inclusive pela própria Empresa de Construções Civis, antecessora da Imobiliária Copacabana S.A. Ficaram, portanto, fora dos efeitos do Decreto n.º 24.515 tôdas as áreas relativamente às quais houvera sido realizado aforamento antes da vigência dêsse diploma.

6. Ora, assim sendo, resulta claro e inequívoco ser da Imobiliária Copacabana S.A. o domínio útil da "Chacrinha", desde o contrato de aforamento lavrado em 1896, conferido pela então Prefeitura do Distrito Federal (na qualidade de titular do domínio pleno, recebido diretamente da Coroa Portuguesa, desde tempos imemoriais), ficando esta última na posição de simples titular do domínio direto. Nada impedia, face ao exposto, fôsse resgatado o aforamento concedido em 1896, extinguindo-se o dito apazamento com a *reunião do domínio direto e do domínio indireto em um só domínio pleno*, do qual fôsse titular a Imobiliária Copacabana, ensejando, posteriormente, a doação de faixas do mesmo domínio pleno ao Estado da Guanabara, em conformidade com o disposto no art. 564 do Código de Obras, para os logradouros a serem abertos.

7. Note-se, finalmente, haver sido concedido o resgate ao aforamento de 1896 por força de aprovação, pelo então Prefeito, de parecer de autoria da Comissão designada pela Portaria n.º 348, de 30-5-1957, já acima mencionada, Comissão essa que teve como Presidente o Dr. Roberto Pinto Fernandes, que vem atualmente exercendo com tanto brilho o cargo de Procurador Geral, e composta dos Engenheiros Everaldo Leite Pereira e Pedro da Cunha Pedrosa, do Oficial Administrativo Nelson Gomes Pereira e de nós próprios; em anexo apresentamos cópia autêntica da parte do mencionado relatório referente ao problema da "Chacrinha", no qual foi a matéria exaustivamente estudada, examinando-se detidamente cada um dos pontos levantados sobre a matéria, pelo que nos dispensamos de repetir argumentos anteriormente melhor estudados, limitando-nos à simples exposição acima, da qual ressalta, segundo nos parece, a legitimidade do pronunciamento da referida Comissão.

O PROBLEMA DAS VIAS DE ACESSO: A AUSÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO DO MINISTÉRIO DA GUERRA

8. A impugnação do Tenente-Coronel Albino Zílio encontra, porém, claro e inequívoco apoio na legislação vigente quando afirma inexistir, no processo de pedido de aprovação de loteamento, a indispensável audiência do Ministério da Guerra, no que tange às vias de acesso aos altos do morro em cuja ravina se encontra a "Chacrinha". Trata-se de preceito estabelecido nas conclusões (inciso X) do laudo final da Comissão Demarcadora Mista, *in verbis*

"As vias de acesso aos altos dos morros devem ser traçadas mediante acôrdo entre o Ministério da Guerra e a Prefeitura",

conclusões essas que receberam força de lei, *ex-vi* do disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 1.763, de 10-11-1939, no seguinte teor:

"Ficam aprovadas as conclusões do laudo final da Comissão Demarcadora Mista criada pelo Decreto n.º 24.515, de 30-6-1934, que acompanha o presente Decreto, bem como os mapas anexos, onde se acham demarcadas as áreas de pleno domínio da União, as necessárias à defesa nacional e as de sesmaria da cidade do Rio de Janeiro".

9. De qualquer forma, ainda mesmo inexistissem preceitos específicos como os acima transcritos, a audiência do Ministério da Guerra seria de efetuar-se face ao comando estabelecido pelo art. 10 do mesmo Decreto-lei, determinando:

"As construções que se realizarem dentro da área de que trata o art. 1.º do Decreto n.º 24.515, de 1934, deverão obedecer às prescrições que forem baixadas pelo Ministério da Guerra",

sendo de notar-se que, face à regra do mencionado art. 1.º do Decreto n.º 24.515, encontra-se a área da "Chacrinha" dentro dos efeitos desse diploma, tendo em vista os termos extremamente largos com que foi definida a área sujeita a seus comandos:

"Os terrenos compreendidos pelos morros, outeiros e matelões da Babilônia, Leme, Anel, Urubu, Inhangá e suas circunvizinhanças são reconhecidos como de pleno e ininterrupto domínio da União, ficando desde já, como se achavam, sob a posse e jurisdição do Ministério da Guerra, enquanto absolutamente necessários à defesa militar".

10. Ora, se bem as normas legais acima transcritas hajam sido promulgadas anteriormente à vigência da Constituição de 1946, seus termos não se encontram em choque com as regras fixadas pela Lei Maior, pois a mesma, concedendo à União Federal o poder de legislar sobre *direito civil* (art. 5.º, inciso XV, letra a), concedeu-lhe implicitamente a faculdade de dispor sobre o *direito de construir*, já anteriormente regulado, em parte, pelos arts. 572-587 do Código Civil, resultando, em consequência, ser indispensável a audiência do Ministério da Guerra tôdas as vezes nas quais o exercício do direito de construir nas áreas referidas pelo artigo 1.º do Decreto n.º 24.515 fôr objeto de requerimento ao Estado da Guanabara. Ora, na espécie em tela, verificamos, após compulsar os processos ns. 7.402.515, de 1960, e 7.604.295, de 1950, ambos anexos ao presente, *inexistir consulta ao Ministério da Guerra sobre as ditas vias de acesso* constantes do projeto de loteamento requerido pela Imobiliária Copacabana S.A., sendo de ressaltar-se não constituir tal consulta a indagação, a fls. 7 do referido processo n.º 7.604.295, de 1950, cuja resposta encontra-se a fls. 16-19 do mesmo processo, sobre os limites da gleba "Chacrinha".

11. Não temos, pois, dúvida em afirmar, tendo em vista a *ausência de declaração de vontade da União Federal*, através o Ministério da Guerra, órgão para tanto designado, a *nulidade do ato de aprovação* do pedido de loteamento de autoria da Imobiliária Copacabana S.A., tornando-se indispensável seja o mesmo ouvido para a fixação das vias de acesso ao alto do morro em cuja ravina se encontra a "Chacrinha".

12. Face ao exposto, somos de parecer que V. Exa.:

- a) cancele o ato de aprovação do pedido de loteamento da "Chacrinha";
- b) comunique a realização desse ato ao Egrégio Tribunal de Contas;

c) solicite ao Ministério da Guerra a aprovação das vias de acesso ao alto do morro, em conformidade com o disposto na legislação federal vigente.

Rio de Janeiro, 23 de março de 1961.

ROCHA LAGOA
Procurador do Estado

PROJETO DE RELOTEAMENTO. MODIFICAÇÃO. TERMO. APLICAÇÃO DA LEI NOVA A PROCESSO EM CURSO

Discute-se no presente processo o pedido de aprovação de loteamento, da autoria da Companhia Predial e de Saneamento do Rio de Janeiro, relativamente à maior parte da área situada no quarteirão formado pelas Ruas dos Inválidos, do Senado, Ubaldino do Amaral e Avenida Henrique Valadares, na qual é proprietária de benfeitorias formando uma vila de grande extensão, com diversas ruas particulares internas. Examinada a espécie pelo Departamento de Urbanismo, entendeu este acolher a pretensão da parte, após modificações por ele próprio elaboradas, visando dar melhores características técnicas ao projeto. Para assegurar a propriedade por parte do Estado das áreas dos logradouros públicos a serem abertos, foi elaborada minuta de promessa de doação a ser efetuada pela requerente em benefício do Estado, a qual receberia concretização definitiva quando, após aprovação do loteamento, fôssem derrubadas as benfeitorias e fixadas as lindes dos lotes.

2. O problema jurídico da espécie resume-se, em consequência, na legitimidade do ato pelo qual se daria aprovação ao pedido de loteamento em tela, tendo em vista a impossibilidade de realizar-se atualmente o recuo previsto nos PPAA em vigor, por encontrarem-se em pé as casas de vila ali erguidas pela requerente. Trata-se, entretanto, de requerimento ao qual não é de se dar guarida, face à existência de regra expressa em sentido contrário, contida no art. 2.º do recente Decreto n.º 15.193, de 21-3-1960, *in verbis*:

“Os imóveis sujeitos a recuo não poderão ser objeto de desmembramento, remembramento ou loteamento, antes de regularmente processado o mesmo recuo, com a concordância dos interessados, quanto à avaliação das respectivas áreas, e a assinatura do competente termo, bem como do registro deste pelo Tribunal de Contas”.

Como se vê, contrariando o pedido postulado pelo requerente, existe preceito normativo impedindo, de forma clara e inequívoca, a outorga de aprovação para lotear áreas nas quais se encontrem trechos que, em conformidade com os preceitos urbanísticos em vigor, devam ter seu domâ-

nio transferido para o Estado através de recuos. Para a válida concessão de alvará permitindo a construção de loteamentos, tornou-se condição *sine qua non*, por força do preceito acima trazido à colação, já se encontrem as áreas objeto de recuo no patrimônio do Estado quando o dito alvará é outorgado. Em consequência, impõe-se a denegação do requerimento da empresa interessada.

3. É certo que a mesma poderá alegar, em contrapartida, ficar totalmente impossibilitada, frente à legislação federal reguladora da legislação de inquilinato, de reaver a posse das habitações componentes da vila sem obter previamente do Estado, na qualidade de órgão dotado de poderes de administração local, as indispensáveis licenças para loteamento e posterior construção de edificações nos lotes a serem criados; note-se, porém, tratar-se de alegação evidentemente despida de qualquer relevância, pois o fato de impor a interpretação jurisprudencial do preceituado no art. 15, inciso VIII, da Lei n.º 1.300, de 28-12-1950, revigorada pela Lei n.º 3.844, de 15-12-1960, a existência de licença de construção como condição para conceder despejo fundamentado na maior capacidade de utilização a ser dada ao prédio, não gera de forma alguma o dever, pesando sobre os poderes locais, de facilitar os casos de despejo previstos na Lei Federal, alterando sua legislação específica para beneficiar os proprietários de áreas edificadas com benfeitorias de baixo rendimento para permitir o levantamento de edificações ensejando remuneração elevada. Cada uma das pessoas jurídicas de direito público territorial disciplina livremente sua atividade dentro da esfera de competência que lhe foi atribuída, de modo a melhor satisfazer as necessidades públicas cuja gestão encontra-se sob sua quadra, independentemente da orientação traçada por qualquer outra das demais entidades com poderes territoriais. Na espécie, ao Estado da Guanabara interessa impedir a aprovação de loteamentos atingindo faixas sujeitas a recuo antes que as mesmas faixas encontrem-se em seu patrimônio; logo, em se tratando de matéria de sua específica competência — legislação urbanística — lhe é lícito assim dispor, ainda que, procedendo de tal forma, venha causar prejuízos a terceiros. Acima do interesse do particular encontra-se o interesse da coletividade.

4. Outro argumento poderia ser levantado pela interessada, visando obter o ato de aprovação do loteamento que deseja realizar, isto é, o fato de haver postulado o mencionado pedido de aprovação do projeto de loteamento anteriormente ao momento no qual entrou em vigor a norma acima apontada como impedindo seu deferimento; isto é, solicitada a outorga da licença em 21-12-1959, a entrada em vigor do Decreto n.º 15.193, que teve lugar em março último passado, não poderia disciplinar aquele pedido, eis que se trataria de aplicação retroativa da lei nova, cuja eficácia somente se daria para o futuro, ou seja, para os requerimentos apresentados à Administração em data posterior àquela na qual passou a possuir eficácia a lei nova. Já tivemos, por diversas vezes, oportunidade para demonstrar cabalmente a total falta de razão daqueles que defendem tal ponto de vista, absolutamente errado no que tange aos princípios do di-